Deutscher Bundestag **Drucksache 19/8055**

19. Wahlperiode 27.02.2019

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Brandner, Jens Maier, Tobias Matthias Peterka, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/7669 –

Rechtliche Unverbindlichkeit des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/6515)

Vorbemerkung der Fragesteller

Auf die Begründung der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/6189 wird Bezug genommen. Die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 3 bis 5 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/6189 weisen nach Auffassung der Fragesteller keinen Bezug zu den genannten Fragen auf. Die Bundesregierung verweist insoweit auf ihre Antwort zu Frage 10 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/6050, in der wiederum auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 42 der Abgeordneten Joana Cotar auf Bundestagsdrucksache 19/5815 Bezug genommen wird. Diese Schriftliche Frage 42 der Abgeordneten Joana Cotar lautete:

„Wieso teilt die Bundesregierung die österreichischen Bedenken und Einstellungen hinsichtlich möglicher Klagen und hinsichtlich des Gewohnheitsrechts in Bezug auf den ‚Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration' nicht?"

Die Antwort der Bundesregierung darauf lautete:

„Völkergewohnheitsrecht entsteht durch eine hinreichend verfestigte und verbreitete Praxis, die von einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung getragen wird. Erforderlich ist also nicht nur eine allgemeine Übung, sondern auch, dass in der Überzeugung gehandelt wird, damit eine rechtliche Pflicht zu erfüllen. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) haben den Globalen Pakt als rein politische Absichtserklärung verhandelt und dies im Text klar und deutlich zum Ausdruck gebracht (Absätze 7 und 15b des Globalen Paktes). Aus dem künftigen Globalen Pakt selbst sowie aus der geplanten Resolution der Generalversammlung der VN entstehen daher für Deutschland keine völkerrechtlichen Verpflichtungen. Da der Pakt keine neuen Rechte schafft, lassen sich darauf auch keine Klagen stützen."

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 25. Februar 2019 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Wir stellen klar, dass die Fragen 3 bis 5 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/6189 nicht die Beurteilung der Bundesregierung im Hinblick auf das Risiko der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht aus dem Migrationspakt zum Gegenstand haben. Vielmehr geht es um die Frage, ob aus dem Migrationspakt unabhängig von der möglichen Entstehung von Völkergewohnheitsrecht Verpflichtungen erwachsen, weil die Formulierungen in dessen Ziffern 7 und 15 nach Ansicht der Fragesteller nicht eindeutig sind. Die dort enthaltenen Wendungen (Ziffer 7: „[…] der auf den Verpflichtungen aufbaut, […]“, „[…] und ihre völkerrechtlichen Pflichten“ bzw. in Ziffer 15: „[…] in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht“ und „[…] im Einklang mit dem Völkerrecht“) schränken nach Ansicht der Fragesteller die dort jeweils vorangestellten Aussagen über den „rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen“ (Ziffer 7) bzw. das in Ziffer 15 hervorgehobene „souveräne Recht der Staaten“ inhaltlich ein.

Vor diesem Hintergrund bitten wir erneut um die Beantwortung der Fragen 3 bis 5 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/6189. Die Antworten der Bundesregierung geben aus Sicht der Fragesteller außerdem Anlass zu ergänzenden Fragen (Fragen 1 bis 3).

Schließlich haben sich während bzw. im Nachgang der Verabschiedung des Global Compact on Migration noch weitere Aspekte ergeben. Zunächst äußerte sich ein Sprecher der UNO anlässlich der Verabschiedung des Migrationspaktes in Marrakesch auf einer Pressekonferenz am 10. Dezember 2018 zur Verbindlichkeit des Paktes wie folgt (www.youtube.com/watch?v=3xNgOzyGhN0&feature=youtu.be, ab Min. 6:45):

„Due to the legally binding nature of the document it's for the participating states to implement the GCM at the national level.“

Am 12. Dezember 2018 gab die Bundeskanzlerin im Deutschen Bundestag folgende Stellungnahme ab (www.youtube.com/watch?v=rrRs8eTpR78#action=share,ab Min. 2:50):

„Wenn bei der UNO-Vollversammlung nächste Woche der Pakt dann in der Vollversammlung noch einmal zur Debatte steht und angenommen wird, dann kann ein Mitgliedstaat Abstimmung verlangen. Und diese Abstimmung muss dann so sein, dass zwei Drittel der vertretenen Länder der VN dem zustimmen, und dann ist es für alle gültig. Das ist nun mal so, wenn es um Mehrheitsentscheidungen geht.“

Auch diese Aussagen geben aus Sicht der Fragesteller im Hinblick auf die Antworten der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 19/6515 und auf die Schriftliche Frage 42 der Abgeordneten Joana Cotar Anlass zur Nachfrage (Fragen 4 und 5).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung wiederholt, dass der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration kein völkerrechtlicher Vertrag ist, sondern ein rechtlich nicht bindender Kooperationsrahmen. Aus dem Globalen Pakt entstehen für Deutschland keine völkerrechtlichen Verpflichtungen. Gleichzeitig lässt der Globale Pakt bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen unberührt, einschließlich der Menschenrechte, die für alle Migranten und Migrantinnen ungeachtet ihres Migrationsstatus gelten.

1. Welche Bedeutung für die Bewertung des Pakts als „rechtlich nicht bindend" misst die Bundesregierung den Formulierungen „[…] der auf den Verpflichtungen aufbaut, auf die sich die Mitgliedstaaten in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten geeinigt haben" sowie „[…] und ihre völkerrechtlichen Pflichten" in Ziffer 7 des Pakts zu?

   Falls die Bundesregierung der Auffassung ist, die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) hätten den Globalen Pakt als rein politische Absichtserklärung verhandelt und dies u. a. in Ziffer 7 im Text „klar und deutlich zum Ausdruck gebracht", welche Bedeutung haben nach Auffassung der Bundesregierung die Hinweise in Ziffer 7 des Migrationspakts auf die „Verpflichtungen, auf die sich die Mitgliedstaaten in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten geeinigt haben" sowie „wahrt […] ihre völkerrechtlichen Pflichten", wenn darin keine rechtlich bindende Verpflichtung der Staaten im Sinne einer Einschränkung ihrer Souveränität zum Ausdruck kommt?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen. Den von den Fragestellern in ihrer Vorbemerkung bereits zitierten Antworten der Bundesregierung auf frühere Anfragen der Fraktion der AfD oder einzelner Abgeordneter der Fraktion der AfD, so insbesondere der Antwort zu Frage 10 auf Bundestagsdrucksache 19/6050, der Antwort auf die Schriftliche Frage 42 der Abgeordneten Joana Cotar auf Bundestagsdrucksache 19/5815 sowie der Antwort zu den Fragen 2 bis 4 auf Bundestagsdrucksache 19/6515, ist nichts hinzuzufügen.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss vom 7. Dezember 2018 (2018 (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 7. Dezember 2018 – 2 BvQ 105/18 – Rn. (1-23)) hingewiesen.

2. Welche Bedeutung für die Bewertung des Pakts als „rechtlich nicht bindend" misst die Bundesregierung den Formulierungen „[…] in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht" und „[…] und im Einklang mit dem Völkerrecht" in Ziffer 15 Buchstabe c) des Pakts zu?

   Falls die Bundesregierung der Auffassung ist, die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) hätten den Globalen Pakt als rein politische Absichtserklärung verhandelt und dies u. a. in Ziffer 15 im Text „klar und deutlich zum Ausdruck gebracht", welche Bedeutung haben nach Auffassung der Bundesregierung die Hinweise in Ziffer 15 Buchstaben c) des Migrationspakts auf die Möglichkeit der Staaten, die Migration innerhalb ihres Hoheitsgebiets „in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht" selbst zu regeln bzw. die Möglichkeit der Staaten, in ihrem Hoheitsgebiet „im Einklang mit dem Völkerrecht" zwischen regulärem und irregulärem Migrationsstatus unterscheiden zu dürfen, wenn durch diese Wendungen keine Einschränkung der nationalen Souveränität zur Regelung dieser Sachverhalte zum Ausdruck gebracht werden soll?

   Gehört zum „Völkerrecht", wie in Ziffer 15c) des Migrationspakts erwähnt, nach Ansicht der Bundesregierung auch der Migrationspakt selbst?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Ist nach Ansicht der Bundesregierung auszuschließen, dass die in den Fragen 1 und 2 zitierten Formulierungen in Zukunft durch Gerichte, Völkerrechtsexperten o. Ä. in einer Weise ausgelegt werden, wonach damit die jeweils vorangestellten Aussagen, die die Unverbindlichkeit des Migrationspaktes zum Ausdruck bringen sollen („[…] einen rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen", „[…] bekräftigt das souveräne Recht der Staaten […]"), in ihrer Wirkung eingeschränkt werden?

Die Bundesregierung hat auf die annähernd wortgleiche Frage 5 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD (siehe Bundestagsdrucksache 19/6189) bereits geantwortet (siehe Bundestagsdrucksache 19/6515).

Die Bundesregierung verweist auf ihre Antwort zu den Fragen 9 und 10 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/6050.

a) Hat die Bundesregierung bei der Beurteilung dieser Frage 3 sowie bei der Beurteilung des Inhalts des Migrationspakts gemäß den Fragen 1 und 2 externen sachverständigen Rat eingeholt?

b) Welche Person hat bzw. Personen haben insoweit die Bundesregierung beraten?

Die Fragen 3a und 3b werden zusammengefasst beantwortet.

Die Bundesregierung hat für die Beurteilung der genannten Fragen keine externen Sachverständigen in Anspruch genommen.

Auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Dezember 2018 (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 7. Dezember 2018 – 2 BvQ 105/18 – Rn. (1-23)) wird hingewiesen.

4. Hält die Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass die VN in Person ihres Sprechers auf der Pressekonferenz am 10. Dezember 2018 ausdrücklich davon sprechen, dass der Migrationspakt aufgrund seines „verbindlichen Charakters" („legally binding nature of the document") von den Mitgliedstaaten der VN auf nationaler Ebene „umzusetzen sei" („it's for the participating states to implement the GCM"), an ihrer Ansicht fest, die Mitgliedstaaten der VN hätten den Globalen Pakt als rein politische Absichtserklärung verhandelt („klar und deutlich"), ohne dass Deutschland daraus völkerrechtliche Verpflichtungen entstünden (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

   Ist die Bundesregierung sicher, dass ihre Ansicht mit der Bewertung der VN übereinstimmt?

Der Globale Pakt ist auch aus Sicht der Vereinten Nationen nicht rechtsverbindlich, diese Ansicht teilt die Bundesregierung. Auf die Ausführungen des VN-Generalsekretärs Guterres vor der Presse am 10. Dezember 2018 wird verwiesen (www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-12-10/press-encounter-remarks-marrakech-louise-arbour).

Der Text des Globalen Paktes für sichere, geordnete und reguläre Migration selbst macht deutlich, dass es sich um einen „rechtlich nicht bindenden Kooperationsrahmen" handelt (vgl. Absatz 7).

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 10 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/6050 verwiesen. Auch auf die oben genannten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts wird in diesem Zusammenhang erneut hingewiesen.

5. Welche Art von Verbindlichkeit meint die Bundeskanzlerin in ihrer Aussage vom 12. Dezember 2018 mit dem Wort „gültig“, und wie ist dies vereinbar mit ihrer Aussage vom 6. November 2018, der Pakt sei rechtlich nicht bindend (www.merkur.de/politik/falschmeldungen-ueber-migrationspakt-maas-ruegt-abstruse-verschwoerungstheorien-merkel-aeussert-sich-zr-10432947.html, s. Bundestagsdrucksache 19/6189)?

   a) Wie ist es vor dem Hintergrund der Aussage von Bundesregierung und Bundeskanzlerin, der Migrationspakt sei rechtlich unverbindlich, zu verstehen, dass der Migrationspakt nach Aussage der Bundeskanzlerin vom 12. Dezember 2018 selbst für solche Mitgliedstaaten der VN Gültigkeit haben soll, die ihn im Rahmen der Abstimmung in der Vollversammlung abgelehnt haben?

Die Fragen 5 und 5a werden wegen des inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen hat den Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration als politische Absichtserklärung bei der Abstimmung am 19. Dezember 2018 mit deutlicher Mehrheit angenommen. Das Abstimmungsergebnis ist mit dem Zustandekommen der entsprechenden Mehrheit gültig. Darüber hinaus wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

   b) Hat es eine solche Abstimmung gegeben, und mit welchem Ergebnis?

Der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration wurde von der zwischenstaatlichen Konferenz in Marrakesch am 10. Dezember 2018 im Konsens angenommen. Eine Abstimmung wurde von keinem der an der Konferenz teilnehmenden Staaten gefordert.

Bei der Abstimmung am 19. Dezember 2018 in der Vollversammlung der Vereinten Nationen über die Resolution zur Indossierung des Globalen Paktes haben 152 Mitgliedstaaten mit Ja gestimmt, zwölf Staaten haben sich enthalten, fünf Staaten (Israel, Polen, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigte Staaten von Amerika) haben mit Nein gestimmt. Die Resolution wurde als VN-Dokument A/RES/73/195 veröffentlicht (verfügbar unter https://undocs.org/A/RES/73/195).



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333